

I. 여는 글	IV. 보건의료문제와 의료보장 제도
II. 국가의 농민통제와 농민운동	V. 발전과제와 관련한 논점
III. 빈곤문제와 소득 보장제도	VI. 맺는 글

I. 여는 글

사회복지는, 특히 국가의 책임하에 계획되고 추진되는 국가복지는 해당 사회의 계급역관계를 반영한다. 다시 말해서 일정한 사회문제에 대한 관련 사회계급 혹은 집단의 반응과 이에 대한 국가의 대응간에 빚어지는 정치적 역학구조에 의해 사회복지의 구체적 성격과 형태가 크게 좌우될 수 있다는 이야기이다. 농촌 혹은 농민의 사회복지 역시 이점에서는 예외가 아닐 것이다.

사회복지란 사회구성원 전반의 인간다운 삶을 실현하기 위한 포괄적 노력들을 총칭하는 것이라고 볼 때, 이러한 노력들은 다양한 영역에서 다양한 형태로 이루어짐은 말할 것도 없다. 농촌 사회복지 혹은 농촌복지란 이러한 사회복지의 관심영역이나 실천의 단위가 농촌이라는 생활공간으로서의 지리적 지역사회임을 가리키는 부문개념인 것으로 볼 수 있다. 지역사회라는 것이 사회변혁의 한 주체로서 중요한 의미를 지닐 뿐 아니라 사회복지적 접근의 주요한 단위가 된다는 점에서, 농촌 지역사회를 단위로 한 농촌복지는 사회복지학의 의미있는 연구주제가 될 수 있다.

그런데, 엄밀한 의미에서 농촌 지역사회가 이해관계를 달리하는 다양한 사회집단들로 구성될 수 있다는 점을 감안할 때, 이 개념은 자본주의의

* 경남대 사회복지학과 교수

전개 과정에서 독특하게 자리매김되면서 역할을 수행해 온 농업의 문제나 그 속에서 겪게 되는 농민의 문제를 집중적으로 반영하는 개념은 되지 못하는 것 같다. 이러한 농업 및 농민의 문제가 농촌문제에 선행하는 조건으로서의 성격을 갖는다고 보는 것이 타당하다고 여겨지는 바, 농업이라는 생산 활동에 종사하는 농민이라는 인적 요소에 초점을 두는 '농민 사회복지' 즉 '농민복지'가 보다 의미있는 주제가 될 것 같다. 따라서 이 글에서는 농민 복지를 핵심개념으로 설정하고 이를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이 경우 '농민'은 단순히 사회복지의 대상으로서만이 아닌 사회복지의 실천주체로서의 의미도 함께 갖는, 보다 적극적이고 능동적인 실체로서 파악된다.

물론 여기서 우리나라에 과연 농민복지라고 이름 붙이고 분석할 만한 사회복지의 하위제도가 실재하는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 사실상 농민들만을 겨냥한 별도의 사회복지제도는 국내에 존재하지 않기 때문이다. 따라서 이 글에서는 농민을 수혜자 범주에 포함시키고 있는 제반 사회복지 관련 제도들을 일단 농민복지란 개념으로 포괄하고자 한다. 이런 관점에서 보았을 때에는 엄연히 농민복지란 존재하고 있는 것이다.

일반적으로 농민복지가 전반적 사회복지에서 차지하는 의미와 위상은 자본주의 발전과정 속에서 농업이 차지해 온 위치와 관련된다. 서구의 초기 산업화 과정에서 농업은 원시적 축적의 기반이 되는 동시에 산업노동력을 제공하면서 능동적 역할을 수행해 왔다. 선형 자본주의 사회에서 이것은 대체로 공통적인 현상이었다. 그 속에서 농민은 농업자본가와 농업노동자로 계급분해되면서 자연스럽게 자본주의적 생산관계의 일부를 형성하게 되었던 것이다. 그러나 식민지 상황에서 강제적으로 자본주의를 이식받게 된 많은 제삼세계 국가들의 경우는 상황이 달랐다. 농업은 비교우위라는 이름 아래 제국주의 국가의 필요에 부응하여 단작농업으로 전락하거나 수탈의 대상이 되었고, 특히 도시와 공업 중심으로 전개된 파행적 발전정책으로부터 배제와 희생을 당하는 존재가 될 수 밖에 없었던 것이다."

한국의 농업과 농민이 갖는 문제도 이러한 현상의 한 전형을 이룬다. 한국의 자본주의적 발전과정과 현시기의 자본주의적 성격을 규명하기 위해 다양한 개념화가 시도되어 왔으나, 대체로 대외적으로는 예속적이면서 내부적으로는 국가독점자본주의 단계에까지 와 있는, 강력한 국가체제를 지닌 사

1) 이호철, 산업화와 농업경제, 한길사, 1991, pp.171-185.

회라고 봄에는 큰 무리가 없으리라 여겨진다. 한국의 농업 및 농민문제, 그리고 농민복지에 대한 이해와 실천적 대안 모색은 이러한 상황인식을 바탕으로 이루어짐이 적절할 것이다. 그리하여, 국가와 독점자본은 한국 자본주의의 전개과정에서 어떻게 농민을 억압하고 수탈해 왔으며, 그것이 초래한 농업문제의 양상은 어떠하였으며, 이에 대해 농민은 어떠한 형태로 반응해 왔으며 농민복지의 발전에 참여해 왔느냐에 관심을 기울일 필요가 있다. 이러한 관심을 바탕으로 하여 한국의 농민복지 발전과제를 농민의 주체적 역할과 연관지어 설정해 보고자 한다.

문제제기적 성격을 크게 벗어나지 못하는 이 연구의 주된 관심은 실용적이거나 미시적, 혹은 기술론적 차원에서 한국의 농민복지 프로그램의 발전과제를 세부적으로 제시하기 보다는, 농민복지의 현실이 안고 있는 문제의 현상형태를 관조하면서, 그 극복방안으로 제시되어 온 기존의 논의들을 몇 가지 검토하고, 이어서 대안적 과제를 포함한 약간의 논점들을 던져 봄으로써 추후 논의를 위한 한 단서를 마련하려는 데에 있다.

전술한 바와 같이 한국의 농업문제는 자본주의 운동법칙에서 발견되는 농업문제 일반과 한국 자본주의의 특수한 현상에서 비롯되는 문제가 결합된 양상인 것으로 파악되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 한국에서 이러한 농업문제가 형성되고 심화되어 온 과정을 이곳 자본주의 발전의 역사적 과정과의 연관 속에서 밝혀 보아야 할 것이나, 여기서는 이에 대한 상술은 피하고 주로 그러한 문제들의 현상형태를 중심으로 기술하면서 농민복지와의 관련부분에 초점을 맞추어 다루어 보고자 한다.

사회복지의 직접적 관심영역이 되는 삶의 질에 연관되는 농업 및 농민의 문제를 열거하자면 대개 다음과 같은 몇 가지로 대별할 수 있을 것이다. 첫째, 최소한의 생활유지에 필요한 소득을 확보하지 못하는 빈곤문제의 실상은 어떠하며 그 규모는 어느 정도인가? 그리고 그 직접적인 원인은 무엇인가? 둘째, 전반적인 보건과 환경의 문제는 어떠하며, 건강유지를 위한 제도과 서비스에 대한 농민들의 접근가능성(accessibility)은 어느 정도인가? 셋째, 고용, 주택, 교육 등의 문제와 관련 정책들은 어떠한 상황하에 있는가? 넷째, 특별한 보호를 요하는 집단들에 대한 사회적 서비스는 어떤 형태로 제공되고 있는가?

여기서는 이러한 질문들 가운데 사회복지의 핵심이라 할 소득보장과 의료

보장 관련 사항을 중심으로 살펴 보고자 한다. 이러한 논의의 과정에서 1989년 4월 28일에 발표한 '농어촌발전종합대책'과 1990년 4월 7일에 공포된 '농어촌발전특별조치법', 그리고 '농어촌진흥공사 및 농지관리기금법'에 의해 '농어촌진흥공사'를 설립하여 추진하고 있는 현행 농업정책이 농민복지에 대해 갖는 의미도 간략히 검토해 보고자 한다.

본 연구를 위한 자료로서는 전부 문헌자료를 활용하였다. 제시된 통계 수치들은 1차 혹은 2차적 자료들 가운데 인용한 것들이며, 본 연구의 논거로 삼기 위하여 기존의 관련 논문들의 분석내용들을 참조하거나 비판적으로 검토하였다. 폭넓은 문제영역 가운데 일부만을 다루게 됨으로써 논지의 일반화에 일정한 한계가 있을 수 있다는 점이 이 글의 중요한 제한점이라 하겠다.

II. 국가의 농민통제와 농민운동

사회복지가 정치적 과정의 소산이라면, 수혜자 집단의 조직적인 반응으로서의 참여가 그러한 정치적 과정의 주된 구성요소가 되는 것은 물론이다. 민중조직(grassroots organizations)이야말로 분권화되고 혁신적이며 현실적합한 사회보장 행정이 되도록 하는 기반을 제공할 수 있다고 한 맥퍼슨(Stewart MacPherson)의 주장도 이를 잘 말해 준다.²⁾ 이같은 정치적 역관계의 또 다른 핵심적 구성인자는 정책결정과정에서 구체적인 권력을 행사하는 국가이다. 독점자본도 주요한 구성요소가 될 것이나 국가독점자본주의하에서 독점자본의 이해는 대부분 국가를 통해서 관철되거나 보증되어진다. 이렇게 볼 때, 여기서 농민복지 문제와 관련한 역관계의 양상을 농민운동과 국가의 농민통제를 중심으로 정리해 보는 것도 의미가 있을 듯하다.

여기서 농민운동은 포괄적 사회운동의 한 부문운동으로 이해된다. 사회운동은 사회의 변혁 혹은 사회문제의 해결을 위해 사회구성원들이 행하는 집합적이고 지속적인 행동으로서, 사회적 모순에 대한 사회 구성원들의 반응

2) Stewart MacPherson, "Social Security in Developing Countries", Social Policy and Administration, Vol.21, No.1, 1987, 감정기, "제삼세계 사회복지 제도발달 연구를 위한 시론", 사회과학연구, 제3집, 경남대 사회과학연구소, 1991.에서 재인용.

인 것으로 이해할 수 있다. 따라서, 그 구체적 형태와 성격은 모순구조의 변화에 따라 역사적·사회적으로 형성되어진다고 볼 수 있다. 사회운동은 이처럼 사회적 모순을 반영하는 것이기도 한 동시에 그 구체적인 형태는 운동주체에 의해서 의도적으로 선택되어지기도 한다.³⁾ 이같은 사회운동으로서의 농민운동은 단순한 직업범주로서의 농민들의 공통이해 관철과 사회경제적 지위향상을 위한 집합행동으로 이해되기도 하고, 계급운동으로 인식되기도 하나,⁴⁾ 어떤 면에서는 농민운동이 지역단위의 지역운동 양상을 띠 수도 있다. 지역운동이란 특정 지역사회에서 지역주민이 주체가 되어 지역내의 제반 모순을 극복하려는 지속적인 움직임이라고 볼 수 있다.⁵⁾ 결국 직업범주로서의 농민운동이건 계급운동으로서건 혹은 지역운동으로서의 농민운동이건 궁극적으로 그것은 복지수혜자로서의 농민들이 집합적으로 행하는 복지욕구 충족을 위한 주체적 운동이라고 성격지을 수 있겠다.

일반적으로 제삼세계의 국가가 단순히 '상대적 자율성' 개념으로 설명할 수 있는 이상으로 강력한 권력을 행사하고 있는 것으로 파악되고 있듯이⁶⁾ 한국의 국가성격도 예외는 아니다. 이러한 국가는 민중에 대해서 대체로 억압적이거나 배제적인 정책을 원칙으로 삼아 왔다. 한국의 포괄적 농업정책이나 농민복지정책도 이러한 측면에서 이해할 수 있을 것이다.⁷⁾ 한국에서 국가는 농민에 대해서 이른바 헤게모니적 지배유형이라기 보다는 공개적 테러지배 유형의 강제를 행사해 온 것으로 평가받고 있다. 농민이 계급적으로 성장하지 못하고 변혁운동의 역량이 취약하며 국가가 포섭적 개량화를 추진할 물적 기반을 갖추고 있지 못할 때 나타나는 지배형태가 후자의 유형이다.⁸⁾

3) 김종섭, "사회운동분석의 대안적 접근방법", 사회학연구, 사회학연구소, 1985, pp.190-191.

4) 홍동식, "한국 농민운동의 동향과 실태 연구", 성곡논총, 제20집, 성곡학술문화재단, 1989, p.211.

5) 한국기독교사회문제연구원, 지방자치와 지역운동, 민중사, 1988, p.89.

6) 김정기, 앞의 논문.

7) 한국농어촌사회연구소·한국가톨릭농민회, 지역사회 지배구조와 농민, 연구사, 1990.에서는 한국농촌의 지배통제구조를 국가의 계급지배의 일환으로 파악하고 있다.

8) 이러한 지배의 유형과 한국의 현실에 대한 분석은 김태일, "국가의 지배와 농민", 한국농어촌사회연구소·한국가톨릭농민회, 위의 책을 참조.

한국에서 이처럼 국가권력 앞에 농민의 정치적 역량이 위축될 수 밖에 없었던 역사적 배경으로는 자본주의적 발전과 국가형성 과정상의 특성, 농지 분배정책의 영향, 인구동태적 특성 등을 들 수 있다. 그런가 하면, 국가가 통제를 목적으로 하는 각종 기구나 조직(군대나 경찰 등과 같은 폭력적 국가기구 및 평화통일자문회의나 각종 새마을조직 등과 같은 관제적인 관료행정조직)을 통하여 농민들을 포섭하고 필요하면 정치적으로 동원해 왔던 점도 아울러 그 이유로 지적되고 있다. 이 밖에도 상대적인 저학력이나 정보의 제한 혹은 보수적 성향이 유지되기에 적합한 지리적·사회적 조건 등이 결합되어, 전형적인 산업화의 희생양인 농민이 오히려 뿌리깊은 국가권력 지지세력으로 기능하는 기현상을 보여 오기도 하였던 것이다.⁹⁾

이러한 현상들의 결과, 농민들의 자생적 조직을 통한 변혁운동은 오랫동안 미미한 수준에 머무를 수 밖에 없었고, 따라서 70년대까지는 소수의 활동가나 외부 지원조직에 의존한 마을단위 권익운동이 대종을 이루었으며, 대체로 80년대에 들어와서야 이념이나 조직규모 및 투쟁역량의 면에서 발전과 확산이 가시화되어졌다.¹⁰⁾

그러한 과정을 개관해 본다면, 우선 자본제적 발전의 초기라고 할 수 있었던 60년대 초에는 아직 농업과 자본제적 부문과의 모순이 첨예화되지 않았던 관계로 변혁에의 열기가 채 일지 않았던 시기였다. 그리하여 지도급 인사들에 의한 몇몇 하향식 전국조직이 있기는 하였으나 대중적 기반을 확보하지 못했었고, 그 밖의 각종 단체들도 주로 정부의 농정 홍보, 농촌계몽 등의 활동에 머무는 수준이었다. 이러한 양상은 60년대 후반과 70년대를 거치면서 달라지기 시작했다. 산업자본의 독점화가 진행되고 농촌에 대한 배제와 수탈의 정책이 뚜렷해지면서 농민들의 모순인식이 확대되었고, 이에 덧붙여 종교단체들의 조직화 지원이 있음으로 해서 좀 더 체계적인 농민운동이 전개되기 시작했다. 노동자, 지식인, 학생 등의 부문과 함께 일기 시

9) 농민조직의 다양한 형태와 한국에서의 문제점 및 강화책 등에 관해서는 다음 글을 참조할 것. 윤수중, "농민 살리는 농촌지역조직의 건설", 농민과 사회, 1991년 가을.

10) 이후에 서술하는 농민운동의 발전과정에 대한 보다 상세한 내용은 김종채, "80년대 농민운동의 전개과정", 한국농어촌사회연구소, 농어촌사회, 1990년 여름. 과 홍동식, 1989, 앞의 논문 및 조영탁, "1950년대 이후 농업정책의 전개과정", 양우진 외, 한국자본주의 분석, 일빛, 1991. 등을 참조할 것.

작했던 이러한 움직임에 대해서 군부독재하의 강력한 국가로부터 각종 제도적 물리적 억압이 가해졌었음은 물론이고, 그 가운데 농민운동은 새로운 가능성에의 기반을 마련한 정도에서 80년대로 이어졌다.

80년대에 들어서자 독점자본과 농민, 국가권력과 농민간의 갈등이 첨예화되면서 농민운동은 대중적, 정치적 성격으로 발전하였다. 특히 80년대 후반에 이르러서는 변혁운동으로서의 지향과 함께 마을단위를 넘어선 대중조직화의 성격이 두드러지게 되었다. 87년 이후의 농지개량조합비(수세) 납부 거부, 수입개방저지, 부당의료보험제도 개선, 자주농협, 농지소유권 반환, 농축산물 생산비보장 등을 추구하는 광범위하고 장기적인 운동이 활발해졌고, 90년 4월에는 마을단위 농민조직의 전국적 연합체인 "전국농민회총연맹(전농)"이 결성되기도 하였다. 전농은 전반적 사회변혁운동의 한 부분운동으로서 농민운동의 위상을 끌어 올리면서, 경작농민의 토지소유를 위한 토지개혁, 농산물 생산가격 보장, 독점자본의 농민수탈 저지, 외국 농축산물 수입저지, 다른 민민세력과의 연대 등을 강령으로 하여 궁극적으로는 농민들의 정치적 진출까지 꾀하고 있다.

이와 같은 발전을 보이고 있음에도 불구하고 전반적으로 볼 때 아직은 농민 스스로 문제를 과학적으로 인식하고 자신들의 이익실현을 위한 자주적 정치세력을 형성하는 데에는 뚜렷한 가시적 성과를 보이지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 결국 농민복지가 상대적으로 낙후된 것도 이러한 국가-농민 역관계의 제상황에 비추어서 이해될 수 있으리라 보며, 아울러 그 발전을 위한 실천적 과제 역시 이러한 맥락에서 설정될 수 있을 것으로 본다.

Ⅲ. 빈곤문제와 소득보장제도

한국 농민의 빈곤문제를 구조적 측면에서 파악할 때 그 근본적인 원인은 한국의 자본주의 전개과정에서 역사적으로 농업과 농민이 처해 온 위치 속에서 찾을 수 있을 것이나, 그것이 구체적으로 현상화된 세부적 양태에 초점을 둔다면 대개 영농규모의 영세성과 농업인구의 노령화를 농촌빈곤의 보

11) 김종채, 앞의 논문.

다 가까운 원인으로 들 수 있을 것이다.

이러한 현상은 독점자본의 이익과 결탁한 국가의 농산물가격 억제정책 및 농산물 수입 개방의 확대, 도시자본의 농토잠식, 농업생산비 증가와 농업정책의 실패 등에 따른 부채의 누중, 그리고 소득보장정책과 같은 이전소득원의 불충분성 등과 같은 상황적 요인들에서 비롯된 결과인 동시에, 농민들로 하여금 빈곤으로부터 탈피하는 것을 어렵게 하는 이유가 되고 있다.¹²⁾

우선 영농규모의 영세성 실태를 간단히 살펴 보면 <표 1> 및 <표 2>와 같다. 10년간의 변화를 일별하건대, 전체 경지면적이 축소되었음에도 불구하고 농가호수의 인구 감소 폭이 더욱 현저했던 이유로 호당 경지면적은 1.2 ha로 다소 넓어졌다. 경지면적의 크기가 농가소득의 크기를 가늠하는 절대적 기준은 못되지만, 대체로 가계비총족도가 100%를 상회하는 것으로 밝혀지고 있는¹³⁾ 2ha 이상의 농가는 1979년의 5.6%에서 1989년의 7.5%로 다소 비중이 커졌으나 아직 소수에 머무르고 있고, 반면에 농업소득 기준으로 보아 국내 각 단체가 제시하는 최저생계비 수준에 대체로 미치지 못하는¹⁴⁾ 1ha 미만의 농가가 62%에 육박하는 다수를 차지하고 있다.

<표 1> 농가 호수, 인구 및 경지면적 추이

연 말	농가호수 (천 호)	농 가 인 구 (명)		경지면적(천ha)			1호당 경지면적 (a)		
		총수(천)	1호당	계	논	밭	계	논	밭
1979	2,162	10,883	5.03	2,207	1,311	896	102.1	60.6	41.5
1989	1,772	6,786	3.83	2,127	1,353	774	120.0	76.3	43.7

자료 : 농림수산부, 농림수산물통계연보.

12) 김익기, "한국의 이농현상과 농촌의 구조적 빈곤", 한국농촌사회학회, 농촌사회, 1991.; 박진도, "농업문제", 한국농어촌사회연구소 편, 한국농업문제의 이해, 한길사, pp.16-18.

13) 김익기, 앞의 논문.

14) 민상기, 최경환, "영세농의 특성과 정책적 지원방향", 한국농촌사회학회, 농촌사회, 창간호, 1991.

<표 2> 경지규모별 농가호수

연 도	총 농가 (단위:천호)	경종외 농가	규모(단위 : ha)별 농가호수							
			->0.1	-> 0.5	-> 1.0	-> 1.5	-> 2.0	->3.0	3.0 ->	
1979	2,162	82	2,080	2	641	764	394	162	90	27
		*->	99.9	0.1	30.8	36.7	18.9	7.8	4.3	1.3
1989	1,772	28	1,744	8	475	594	369	168	101	29
		*->	100.1	0.5	27.2	34.1	21.2	9.6	5.8	1.7

자료 : 농림수산부, 농림수산물통계연보.

전반적인 경지규모의 영세성도 중요하지만, 다음의 <표 3>에서 보는 것처럼 경지규모별 농가소득 분포에서도 일정한 특징을 발견할 수 있다. 그것은 경지면적이 1.5 ha 미만인 농가의 소득은 전체평균 수준에 미치지 못한다는 사실과, 경지면적이 작을수록 농외소득에 대한 의존이 크다는 사실이다.¹⁵⁾ 특히 전체농가의 약 28%에 이르는 0.5 ha 미만의 농가는 총소득의 극히 일부분만을 농업소득으로 충당하고 있는 실정이다. 이 때문에 농업구조조정 정책안이 제기되었음직도 하다. 요컨대 농업이 주업으로서의 의미를 갖지 못하고 있는 영세농에 대해서는 轉業을 유도하거나 농외소득의 비중을 더욱 확대시키겠다는 것이 그 골격의 일부이다. 그러나, 이러한 착상은 역시 농민의 개별적 욕구나 의사를 경시한 채 이들을 철저히 객체화 시킨 것에 불과하며, 기존의 농공단지 조성사업의 내용과 성과에 비추어 보더라도 영세농민의 소득증대 효과를 가져 올 가능성이 희박한 정책이라 할 수 있다.¹⁶⁾

15) 농외소득에는 겸업 또는 부업소득, 농업노임, 송금소득, 기타 이전수입 등이 있다.

16) 장재우, "농업발전과 농촌공업화론", 농업정책연구, 제15권, 제2호, 1988. 12.

〈표 3〉 경지규모별 농가소득(1989)

	평 균	0.5ha 미만	0.5 - 1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0 ha이상
농가소득 (평균대비)	9,437 (100.0)	6,910 (73.2)	8,311 (88.1)	9,329 (98.9)	11,011 (116.7)	13,663 (144.8)
농업소득	5,616	1,846	3,962	5,996	8,067	10,559
농외소득 (비율)	3,821 (40.5)	5,064 (73.3)	4,349 (52.3)	3,333 (35.7)	2,944 (26.7)	3,104 (22.7)

자료 : 농림수산부, 농가경제 통계연보.

농촌빈곤의 두번째 현상적 원인은 인구의 노령화이다. 이것은 생산활동이 가장 왕성한 중간 연령층 인구가 이촌하고 노령인구가 잔류하게 되면서 빚어지는 결과임은 주지하는 바이다.¹⁷⁾ 10년간의 인구구조 변화를 〈표 4〉에서 보건대, 50세 이상 연령층의 현저한 증가와 14세 미만 인구의 현격한 감소 현상이 드러난다. 이러한 상황이 지속된다면 노후생활에 대한 생산활동 연령층의 부양부담의 증가와 함께, 영농후계자의 감축으로 이러한 부담이 가증되는 현상이 지속될 것이다. 이로써 빈민농가의 빈곤탈피는 더욱 어려워지고 있다. 따라서, 이러한 노후 부양부담의 문제는 노령연금과 같은 제도의 확대를 통해서 사회적으로 접근되어야 한다는 지적이 타당할 수밖에 없다.

〈표 4〉 연령별 농가인구 추이

	합 계	14세 미만	14 - 19	20 - 49	50 - 59	60 세 이상
1979	10,883 (100.0)	3,460 (31.8)	1,625 (14.9)	3,537 (32.5)	1,102 (10.1)	1,159 (10.7)
1989	6,786 (100.0)	1,314 (19.4)	976 (14.4)	2,114 (31.1)	1,147 (16.9)	1,235 (18.2)

자료 : 농림수산부, 농림수산통계연보.

17) 김익기, 앞의 논문.

농가의 빈곤상황이 점차 심각해질 뿐 아니라 장기화되고 있다는 사실은 부채규모를 비교한 <표 5>에서도 잘 나타난다. 가까운 2년간의 변화를 통해서도 부채없는 농가의 감소와 부채많은 농가의 상대적 증가가 뚜렷한 경향으로 나타난다. 이처럼 부채가 증가하는 요인을 두고 가계성 부채(예컨대 생활비, 주택비 등을 위한 부채)보다 생산성 부채(농사비용, 농지·농기계·가축 등 구입을 위한 부채)의 증가폭이 상대적으로 크며 사채보다 금융기관 부채가 점점 큰 비중을 차지해 간다고 보아 애써 자위적 해석을 하려는 견해도 없지는 않으나, 이러한 해석에는 무리가 있다. 오히려, 영농을 위해 부채에 의존하지 않을 수 없다는가 정부로부터의 각종 자금용자가 부채누적의 요인으로 작용하고 있다는 사실을 확인시켜 주는 것으로 해석함이 적절할 것이다. 여기에 따로 자료는 제시하지 않았으나 농가의 주요 지출항목과 부채요인에 공히 자녀교육비가 큰 비중을 차지하고 있다는 점도 주목할 만하다. 그리고, 보다 중요한 문제는 농가의 전반적 필요지출을 수입이 뒷받침하지 못하고 있음을 나타내는 총량부채액 자체에 있다는 점을 강조해 둘 필요가 있다.

<표 5> 부채규모별 농가분포 추이

부채규모	부채없음	200만미만	200-400	400-600	600-800	800-1,000	천만이상
1987	20.8	40.6	19.3	8.5	5.4	2.5	2.9
1989	18.8	29.1	18.4	10.8	7.0	4.6	11.3

자료 : 농림수산부, 농가경제 통계연보.

이러한 저소득 농가들 위한 소득정책으로 농가의 상황조건에 따른 선별적 정책 프로그램을 제시한 견해가¹⁸⁾ 비교적 포괄적이면서 필요와 서비스의 조응성을 강조하고 있다는 점에서 일견 설득력이 있는 듯하다. 이에 의하면, 재산실태, 가구원의 노동가능성, 장래 희망, 영농규모, 농외취업 능력, 노

18) 농림수산부, 농가경제 통계연보 1989, 1990.

19) 김익기, 앞의 논문 참조.

20) 민상기·최경환, 앞의 논문.

후 부양자 유무 등의 조건에 따라 농업적 육성대상 농가(專業농가), 겸업적 육성대상 농가(겸업농가), 이농유도 대상농가 및 사회보장 대상농가 등으로 구분하여 각각 다른 형태의 프로그램을 적용하는 것이 바람직하다는 것이다. 다시 말해서 농업정책적 접근과 사회복지정책적 접근의 병행이 필요하다고 지적하고 있다.

그러나, 여기서는 사회보장의 의미를 잘못 설정하여 마치 사회보장이 생활능력이 없는 일부에만 적용될 수 있는 것처럼 오인하고 있고, 이러한 구상의 시행에 관한 구체적인 방안이 제시되지 않음으로써 그것의 실현가능성에 대한 확신을 주지 못하고 있다. 뿐만아니라, 정부가 1989년 4월 28일 발표하고 추진한 이래 농민단체를 포함한 다각층으로부터 농업해체에 목적을 둔 농업포기 정책이자 비현실적 정책이라고 비판받고 있는²¹⁾ '농어촌발전종합대책'상의 세부 추진계획에 그러한 구상과 근사한 항목이 일부로 포함되어 있다는 점도 시사하는 바가 있다. 따라서, 이러한 방안이 구체적 시행에서 현실적합성을 갖기 위해서는 개념의 재설정과 함께 좀 더 가시적인 세부 대안의 제시를 필요로 한다고 본다. 특히 이농대상 농가의 일방적 책정이라든가 비현실적이고 농민이익에 부합하지 않는 농외소득원의 개발 등은 지양되어야 할 대표적인 예에 속한다.

현재 국내의 농민 소득보장에 관련된 사회보장정책 혹은 제도로서는, 농어민의 임의가입을 규정하고 있는 사회보험제도로서의 국민연금제도와, 최저생활 보장에 명목상의 목적을 둔 공적부조제도로서의 생활보호제도가 있다. 그런데, 국민연금제도의 경우 임의가입제 하에서 사실상 농어민 가입자가 전무한 현재의 상황으로는 소득상실의 위험에 대처하는 제도로서의 의미는 기대할 수가 없다. 따라서, 농업·농민 문제를 다룬 기존의 연구들이 각각 세부적인 방향에 대해서는 견해의 편차가 있는 중에도 거의 예외없이 실질적인 농어민 연금제도의 필요성에 대해서 주장해 왔고, 상기의 '종합대책'이나 제7차 경제사회발전 5개년계획 등에서도 단계적 도입을 검토하고 있으나, 문제는 그 과정에서 어떠한 형태로 얼마만큼 농업현실과 농민의 욕

21) '농어촌발전 종합대책'에 대한 비판적 검토는 다음을 참조. 김철수, "농촌해체 노리는 '농어촌진흥공사'", 말, 1991.2. ; 이호철, 앞의 책 ; 김성훈, "6공화국 농업정책의 기초와 전망", 한국농어촌사회연구소 편, 한국농업의 위기와 재편방향, 창작과 비평, 1991, pp. 11-13.

구를 반영하는 제도가 되느냐에 있다 하겠다.

생활보호제도는 특별한 사회적 보호를 필요로 하는 인구집단을 포함한 저소득자의 최저생활 보장에 명목상의 목적이 있다. 이 제도 역시 대상자 책정 기준과 절차, 급여 수준과 내용, 전달의 체계와 방법 등에서 모두 문제를 지니고 있음은 이미 많은 연구들을 통하여 지적되어 왔다.²²⁾ 이 중에서 전달체계 부문은 이른바 사회복지전문요원의 채용배치나 복지청·복지사무소의 설치에 대한 정책적 고려 등을 통하여(비록 지금은 정치적 이유로 인하여 주춤하고 있긴 하지만) 변화의 가능성이 시사되고 있으나, 최저생활의 보장과 거리가 먼 책정 기준이나 급여 수준의 문제는 아직 적극적 검토의 범위 밖에 있는 듯하다. 한편, 신청보호의 원칙이 1992년 대상자 책정부터 적용되는 것으로 밝혀진 바 있으나 아직 시행되지 못하고 있고, 따라서 수급권자의 사회적 권익은 여전히 현실과 큰 괴리를 보이고 있다.

IV. 보건의료문제와 의료보장제도

주지하듯이 의료보험제도의 보편화와 의료보호 및 의료부조제도의 보완을 통해서 형식상 의료보장의 틀을 일부 갖추고는 있으나, 문제는 역시 그 본질적 성격과 내용 및 농민의 서비스 접근가능성에 놓여 있다. 따라서 여기서는 이러한 제도들에 대한 농민 수혜의 실태를 검토하면서 국내의 관련 논의들 가운데 일부를 개관하고, 아직 제도가 마련되어 있지 않아 오래 전부터 그 필요성이 지적되어 온 농업재해보험제도 관련사항에 대해서도 아울러 간략히 다루어 보고자 한다.

의료보험제도가 지닌 문제점에 대한 기존의 지적들을 일별하면 제도와 기구 다원화의 문제, 보험료를 책정 문제, 소득재분배적 효과 문제, 의료수가의 문제, 본인 일부부담의 문제, 의료시설 및 의료인력 분포 문제, 정부의 재정부담 문제 등 미시적 영역에서의 현상적 문제들이 일반적으로 지적되고 있다. 그러나 보다 본질적인 문제는 시장기제적 의료 메카니즘 하에서 사회보험 방식의 의료보장 방식을 채택하고 있다는 사실에 있음을 직시하여야 할 것이다.²³⁾ 이러한 본질적인 문제들은 한국의 농어촌이 갖는 지역적 특수

22) 이영대, "농촌 공적부조제도의 현황과 개선방안", 한국복지정책연구소, 사회정책연구, 제12집, 1990.도 그 가운데 하나이다.

성, 그리고 한국의 농업이 처하고 있는 현단계적 위상과 결합될 때 좀 더 심각한 형태로 외연화된다. 우선, 그러한 문제들 가운데 농민들의 서비스 접근가능성 문제를 시사할 수 있는 몇 가지 전형적인 경우들을 통계자료를 통해서 검토해 보고자 한다.

현행 의료보험제도에 의해서 농촌지역 가입자들이 겪는 대표적인 문제의 현상형태라면 수진기회의 불평등과 보험료 및 진료비 부담일 것이다. 진료건수 및 수진률을 나타낸 <표 6>에서 자영농어민의 수진상황이 가장 저조함을 알 수 있다. 이러한 현상이 나타나는 현실적인 이유로는 일반적으로 의료기관의 부족, 본인일부부담금의 실질적인 부담, 진료에 대한 인식상의 문제 등을 꼽을 수 있겠다.

<표 6> 진료건수 및 수진률 비교

구 분	계	직 장	공무원 및 사립교직원	지 역		
				소 계	군 지역	시 지역
적용인구 1)	39,954	16,213	4,547	19,195	6,250	12,944
진료 건수	58,753	25,572	7,827	25,355	7,801	17,554
(천건)	입원 1,228	510	149	569	183	386
	외래 57,525	25,062	7,678	24,786	7,618	17,168
수진률	1.473	1.572	1.735	1.328	1.238	1.373

자료 : 사회복지신문.

주 : 1) 적용인구(단위 : 1,000 명)와 진료건수를 집계한 시기는 일치하지 않음
전자는 1990년 6월 현재의 수치이고, 후자는 동년 말 수치로 보여짐.

이 가운데 의료기관 및 인력 조건의 절대적 및 상대적 열악성은 <표 7>과 <표 8>에 잘 나타나 있다. 특히 대한의학협회에서 발표한 전국의 회원실태에 관한 한 조사자료에 의하면 1991년 초 현재 국내에 신고된 총 29,194 명의 의사 가운데 도시지역에서 91.7%(특히 서울에 전체의 43.2%, 5개 직할시에 26.7%), 농어촌지역에서 5.4%, 그리고 나머지 2.9%는 軍에 소속되어 활동중인 것으로 나타났다. 농어촌과 도시의 수진 상황 비교는 <표 9>에

23) 보건과사회연구회, 한국 의료보장 연구, 청년세대, 1989.에서 이러한 문제를 폭넓게 다루고 있다.

의해서도 가능하다. 여기에서는 피보험자 1인당 보험료 부담정도와 보험료 징수상황 등을 비교해 볼 수 있다.

<표 7> 의료인력 현황 ('89년 12월 말 현재)

	의 료 인 력		의료인 1인당 인구수	
	군 부	시 부	군 부	시 부
계	10,123	114,079	1,126.4	271.5
의 사	1,915	25,369	5,954.1	1,221.1
치과 의사	399	5,096	28,576.9	6,078.9
한 의 사	391	3,914	29,161.6	7,914.7
조 산 사	116	1,376	98,294.6	22,513.1
간 호 사	1,848	26,255	6,170.0	1,179.9
약 사	97	1,713	117,548.2	18,084.1
의료기사	1,659	13,064	6,872.9	2,371.2
간호보조사	3,598	37,292	3,169.0	830.7

자료 : 보건사회부, 보건사회백서.
경제기획원, 인구동태신고결과 및 장래인구추이.

<표 8> 의료시설 현황 (1989년 12월말 현재)

	시 설 수		병 상 수		병상당 인구수	
	군 부	시 부	군 부	시 부	군 부	시 부
계	2,049	17,976	18,097	108,442	630.1	285.7
종합 병원	22	196	3,146	59,686	3,624.3	519.0
병 원	71	276	9,025	20,735	1,263.4	1,494.0
치과 병·의원	375	4,168	-	81	-	382,444.5
한방 병·의원	389	3,632	34	1,117	335,358.0	27,732.2
의 원	1,098	9,102	5,603	25,634	2,252.1	1,208.5
부 설 의 원	25	232	160	674	71,263.6	5,961.4
조 산 소	69	370	120	515	95,018.1	60,151.5

자료 : 보건사회부, 보건사회백서.
경제기획원, 인구동태신고결과 및 장래인구추이.

이 밖에 중요한 사항인 의료보장제도의 기본골격, 현행 의료보험제도하의 관리구조, 보험료 및 진료비 부담, 정부의 재정지원 등의 문제는 굳이 놓여 온 의료보험제도에만 국한되지 않는 보편적 관심사로서 다루어져 왔기 때문

에 따로 다루지 않기로 한다. 물론 그렇다고 해서 이들 문제부문에 대해 전문가 집단, 적용대상자들, 보험자, 행정관료 등의 사이에 일정한 합의가 도출되어 왔다는 것은 아니다. 지속적인 논쟁이 있는 가운데 정치적 과정을 통해 제도의 가닥을 잡아 나가고 있는 실정이기 때문에 논쟁과 실천이 병행되어야 할 끊임없는 과제로 남아 있는 것이다. 한 가지 덧붙여야 할 관심은 이러한 제반문제에 대해 농민은 어떠한 입장에서 어떠한 주체적 역할을 하였는가에 관한 사항이다. 한국농민이 정치역관계 속에서 처해 온 위상과 관련하여 이 부문의 평가와 과제설정도 이루어져야 하겠기 때문이다.

<표 9> 보험료 수입 대 보험급여비 추이

	1983 년	1989 년
공무원·사립교직원 의료보험		
보험료 수입(천원)	128,255,811	271,794,639
보험 급여비(천원)	114,641,687	221,283,514
순 수지율 (%)	89.4	81.4
피보험자1인당보험료(원)	133,962	240,456
피보험자1인당급여비(원)	119,742	159,764
직장 의료보험		
보험료 수입(천원)	280,926,925	880,690,369
보험 급여비(천원)	269,869,621	703,669,723
순 수지율 (%)	96.1	81.8
피보험자1인당보험료(원)	84,092	161,568
피보험자1인당급여비(원)	80,783	132,093
농어촌지역 의료보험		
보험료 수입(천원)	2,763,339	182,776,972
보험 급여비(천원)	3,540,100	216,691,962
순 수지율 (%)	128.1	118.8
세대당보험료(원)	43,025	110,639
세대당급여비(원)	55,119	131,168
도시지역 의료보험		
보험료 수입(천원)	1,652,399	250,191,529
보험 급여비(천원)	1,925,609	136,736,810
순 수지율 (%)	116.5	54.7
세대당보험료(원)	63,369	68,413
세대당급여비(원)	73,846	47,390

자료 : 의료보험관리공단, 의료보험통계연보

- 주: 1) 순수지율 = 보험급여비 / 보험료수입
 2) 보험료수입은 부과액 기준
 3) 결산 기준

의료보호 및 의료부조 사업은 의료보험과 함께 국내 의료보장 프로그램의 주요 골격을 이루는 것으로서, 생활보호대상자와 일정 수준 이하의 저소득층을 대상으로 하고 있다. 1990년도의 전국 의료보호 수혜상황은 <표 10>과 같다. 앞에서 농가 가운데 최저생계비를 충족시킬 정도의 경지를 보유하지 못하고 있는 영세농가가 전체의 62%임을 밝힌 바 있는데, 인구수로 따져서 총인구의 약 10%에 해당하는 대략 4백만명을 상회하는 농민이 거기에 해당한다고 추산해 본다면, 도시까지(그리고 의료부조까지) 합한 총 수혜자 수가 이에 버금가는 정도이니, 거칠게 그 수치만 가지고 판단해도 '주요 골격'이라 이름하기에는 걸맞지 않은 실정이다.

<표 10> 의료보호 수혜현황 (1990년)

종 별	대 상	인원(천 명)
계	전 인구의 9.2 %	3,930
1 종	생활보호대상자 중 거택보호대상자, 사회복지시설 수용자, 인간문화재, 일남귀순자, 국가유공자, 이재민, 성병감염자	695
2 종	생활보호대상자 중 자활보호대상자	1,959
의료부조	자활보호대상자와 유사한 자	1,276

진료비에 대해서는 의료보호기금에서 종별 및 지역별로 차등 지원하고 있고, 이와는 별도로 진료비를 대불한 후 분할상환하게 하는 방식도 채택하고 있다. 지원폭을 보면, 1종의 경우는 전액을 지원하며, 2종의 경우 외래진료는 전액을 지원하고, 입원진료는 대도시를 제외한 지역의 경우 80%(대도시는 70%)를 지원한다. 의료부조의 경우는 외래 1/3, 입원 60%(대도시는 50%)를 지원한다. 이와같은 차등지원제도는 일종의 긍정적 차별에 속하는 것으로서 일단 환영할 만하다. 다만, 이 경우도 의료보험과의 관계 문제, 대상자 책정기준과 책정과정의 문제, 의료의 질 문제, 진료기관의 분포 문제, 나머지 진료비부담 문제 등이 개선되어야 할 과제로 남는다.

농업재해의 경우 도시의 산업재해와는 다른 양상을 띠고 있다. 자본제적 생산이 일반화되어 있지 못함으로 인해서 고용주책임의 원리를 적용할 수

없다는 점이 그 주된 이유이다. 일부 농업노동자의 재해에 대해서는 기존의 산업재해보상보험제도와 같이 농업자본가의 보험료 부담에 의해 보상할 수 있겠으나, 자영농민의 영농상 재해에 대해서는 결국 본인책임의 원리에 입각한 사회보험제도를 적용하거나 정부가 고용주에 준하는 각출과 지원을 행하는 방식을 택할 수 밖에 없다는 판단이 가능하다. 사실 기존의 산재보험도 일정규모 이상의 한정된 기업에만 적용되고 있는 현실을 감안한다면, 농촌의 경우도 일단은 일정규모 이상의 기업영농에 종사하는 농업노동자에서부터 단계적으로 적용하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 아니면 기존의 의료보험이나 연금제도에 별도의 규정을 둔 급여항목으로 책정하여 보상해주는 방법을 채택할 수도 있다. 농업재해의 발생빈도나 심각성을 가시적으로 확인할 수 있는 자료는 제시하지 못하나, 농기계 보유대수와 농약사용량의 급격한 증가 추세를 나타낸 <표 11>과 <표 12>를 통해서 간접적으로 유추할 수 있을 것이다.

<표 11> 주요 농기계 보유대수 추이

	경운기	트랙터	이앙기	바인더	콤바인	분무기
1979	235,909	2,035	2,416	11,117	505	82,301
1989	739,098	31,328	111,937	49,816	32,882	450,884

	살분무기	보행식분무기	양수기	탈곡기	건조기	관리기
1979	207,473	1,287	187,608	203,081	1,143	-
1989	213,922	12,049	326,476	284,807	13,813	30,059

자료 : 농업구조정책국 농업기계과.

<표 12> 농약출하량에 따른 면적당 농약사용량 추정

연도	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
kg/ha	5.0	5.8	5.8	5.4	5.8	6.2	7.0	8.3	8.9	8.7	9.2

자료 : 농산국 식물방역과.

V. 발전과제와 관련한 논점

지금까지 제시한 몇가지 자료와 기존의 연구들을 토대로, 앞으로 한국의 농업복지가 갖추거나 지향해 나가야 할 방향을 설정하는 데에 고려해야 할 몇 가지 논점을 제시함으로써 추후의 보완적 연구를 위한 실마리로 삼고자 한다.

1. 소득보장 부문

첫째, 정부의 '농어촌발전종합대책'의 핵심이라 할 농업구조 조정정책의 계급적 정체성(identity)은 어디에 있다고 해석할 수 있으며, 궁극적으로 이것이 영세농의 빈곤문제 해결이나 나아가서 농민의 삶에 미칠 영향은 무엇이라고 볼 수 있겠는가?

1991년의 추곡수매에 관한 당국의 결정에서도 그 일면이 드러나고 있듯이, 6공화국 들어서 비롯된 가격지지 철회정책, 농외소득 대체정책, 수입개방 농정 등은 사실상 농업포기 정책인 것으로 농업문제 전문가들로부터 평가받고 있다. '종합대책'에 의하면, 3ha 이상의 국제경쟁력을 갖는 상업적 專業農을 육성하기 위해 대략 180만호의 농가 중에서 120만 호의 농가를 탈농시키고 60만 호 정도의 소수 농가만을 육성하며, 농외소득 증대를 목적으로 농촌공업화정책을 추진하는 등이 골격을 이루고 있다. 전자는 궁극적으로 값싼 농작물의 지속적인 공급을 기대하는 자본주의 필요에 의해 제기된 것으로 해석될 수 있으며, 후자의 본질은 농업수탈적 공업육성정책이자 농업포기정책인 것으로 받아들여질 수가 있다. 더구나 수입자유화 그 자체에 대한 실질적인 대비책은 갖추어지지 않은 실정이다.

이렇게 볼 때, 아직 1년여에 지나지 않은 농어촌진흥공사의 사업추진이 일정한 가시적인 성과를 보여 줄 때까지는 성급한 판단을 한다는 것이 무리이겠으나, 실효성이 의심스러운 농외소득원의 개발로 영세농의 轉業을 유도하고 專業농가를 육성하고자 하는 계획이 빈곤농민의 삶을 향상시키고 그들 표현대로 '복지 농어촌'을 건설한다는 것은 어려울 것으로 전망된다.

둘째, 통칭 '농어촌연금제도'의 기본 골격과 적용시기는 어떻게 잡아야 옳을 것인가? 이를테면, 다른 농업정책과의 연계방식, 기존 국민연금제도와와의 관계, 재정에 대한 정부부담의 형태와 규모, 농업노동의 특수성을 감

안한 연금지급조건이나 적용방식의 특화 여부, 적용 확대의 절차와 시기 등을 어떻게 잡아 나갈 것인가?

이러한 사항들에 대해서는 엇갈린 견해들이 제기되고 있다. 우선 연금제도와 같은 사회보장제도가 다른 농업정책과의 연계하에 이루어져야 한다는 점에서는 원칙적으로 이견이 없는 듯하다. 다만 정책목표상의 비중을 어디에 얼마나 두느냐에 대해서는 문제의 소지가 있다. 요컨대 개개 농민의 삶의 질 향상에 공통의 초점이 두어질 때라야 그것이 가치를 지닌다는 것이다.

다음으로 기존 국민연금제도와와의 관계란 측면에서는 거기에 농어민 연금제도를 포함시키는 것을 전제로 한 견해와 별도의 구조를 지녀야 마땅하다는 견해로 구분할 수 있다. 전자의 길을 선택할 경우는 관리구조의 분화를 막고 부문간 재분배의 여지를 마련할 수 있는 장점이 있겠으나, 기존 의료보험제도의 농어촌 지역의료보험이 안고 있는 문제를 재현할 우려가 있어 이 문제의 해결을 선행조건으로 하고 있다고 보아야 한다. 후자의 입장을 취하는 대표적인 예가 농촌경제연구원측의 주장이다.²⁴⁾ 현행 국민연금법상으로는 연금수급조건으로서 농업경영권이양을 유도하는 문제가 해결되지 않고, 인구의 고령화로 인해 연금급여 혜택을 받을 수 있는 사람이 극히 적으며, 적립방식과 소득 및 각출에 근거한 급여를 행하기 때문에 농민의 급여 수준이 낮고, 당장의 각출로 부담과 불규칙적인 소득 및 일반적인 외적 상황(경제의 악화와 농업개방 등)이 연금제도의 강제화를 어렵게 만든다는 것이다. 그래서 구조조정 정책과 노후보장연금제도의 연계 추진을 주장하면서 노령농민의 경영권이양을 촉진할 수 있는 유인을 제공하는 방안을 중심으로 새로운 연금제도를 구상하고 있다. 그러나, 여기에서는 농업노동자나 농외소득 의존률이 큰 농가의 농외소득 부문에 대한 고려가 빠져 있는 것 같고, 다양한 긍정적인 기대효과가 있음에도 불구하고, 토지소유가 갖는 성격의 특수성 때문에 경영이양 유도에 어려움이 예상된다는가, 관리구조상의 문제로서 기존의 보사정책 중심의 연금제도와 조화시키는 문제가 있다는가, 정부의 재정부담 의지가 병행되어야 하고 대대적인 여론조성을 통한 법개정의 절차를 거쳐야 하는 등이 문제로 남아 있음을 스스로 시인하고 있어 제

24) 정명채, "농어민연금제도 수립방안", 한국농촌사회학회, 농촌사회, 1991.에 이러한 견해가 잘 반영되어 있다.

도로서 구체화되기에는 어려움이 많다.

셋째, 현행 생활보호제도가 구체적으로 빈곤농민의 삶의 질 향상에 도움이 되지 못하고 있는 이유는 이 제도의 어떤 면도 때문이며, 신청보호의 원칙이 관철되고 수급권이 확보될 수 있기 위한 조건은 무엇인가? 이러한 물음에 대한 대답은 비교적 간명할 것 같으면서도 그것의 현실화는 또다른 차원의 지난한 과제를 던져 준다.

우선, 생활보호제도가 최저생활을 보장하는 제도로서의 의미를 지니지 못하는 것은 앞에서 언급한 바와 같은 급여수준의 불충분성, 부적절한 대상자 책정기준, 불합리한 제도 시행 절차 등이 주된 원인인 것인 바, 이러한 사항들의 개선이 필요하다는 지적은 극히 타당한 귀결이다. 그러나 이같은 미시적 수준에서의 보완조치로서는 불충분하다. 수급권자의 신청에 따라 최저생계비와 소득간의 간격을 메꾸어 주는 보충급여 방식의 제도 도입을 검토한다든가, 농촌빈민 발생의 구조적 요인을 제거하기 위한 관련 정책의 변혁을 꾀한다든가 하는 등의 보다 거시적 차원에서의 대안에 착안할 필요가 있는 것이다. 관련 정책의 일례로서 농촌빈곤의 결과이자 악순환의 한 요인이자 할 농가부채 문제를 다루는 정책의 경우, 소극적이고 후속적이며 임시방편적인 부채탕감 정책보다는 부채발생의 조건을 원인제거하는 보다 적극적이고 예방적인 정책이 검토되어야 한다. 그 밖에도 농가의 교육비 부담에 대한 지원 확대등과 같은 지역적 불이익을 경감시킬 수 있는 조치의 도입도 유용한 대응책이 될 수 있을 것이다. 이러한 보다 근본적인 삶의 조건의 변화를 이끌어 내는 동인은 역시 농민 스스로에게 있음은 굳이 설명을 요하지 않는다.

2. 의료보장 부문

첫째, 의료보장제도의 기본 골격은 어떠해야 하는가? 예컨대, 현행의 사회보험방식 중심의 제도와 일반조세에 의거한 의료보장제도는 한국현실을 감안할 때 당위성과 실현가능성의 측면에서 어떻게 평가될 수 있겠는가? 그리고 현재와 같은 의료보장제도의 골격을 유지한다고 할 때 의료보험제도 가운데 검토되어야 할 세부적인 개선사항들로서는 어떤 것들이 있으며, 이들을 어떻게 고쳐 가야 할 것인가? 통합화 논의, 보험자 독립재산 방식의 필요성, 부문간 불평등 해소의 방안, 정부의 재정부담 범위와 방식, 의료시

설의 사회화 가능성 등의 문제는 어떠한가?

이러한 문제들 역시 농어촌 의료보험과 무관하게 폭넓게 다루어져 온 편이다. 개중에는 사회보험방식의 기존 틀을 벗어나야 한다는 주장도 있으나, 그것이 갖는 규범적 타당성은 인정하더라도 한국사회의 성격과 자원동원 능력을 감안한다면, 현수준에서의 논의가 무난할 듯하다. 농어촌 의료보험의 경우 '농민을 수탈하는 제도'로까지 파악하는 견해가 실재한다는 것은²⁵⁾ 그것이 얼마나 농민의 이해와 배치되며, 불합리한 구조를 띠고 있는가를 웅변으로 말해 준다 하겠다. 요컨대 그러한 문제의식은 우선 보험료 책정방식에 관한 것에서부터 시작된다. 한마디로 말해서 소득, 재산, 가족수에 따라 누적적으로 보험료가 책정되는 것은 분명히 봉급생활자에 비할 때 형평성을 벗어난 가증하고 불합리한 원칙이다. 따라서, 소득원에 대한 정밀한 포착이 선행되어야 하겠지만, 자영농민의 경우도 세대당 농업소득(즉, 영농주의 소득)에 대해 영농주 한 사람에게 보험료를 부과하는 형태가 되어야 할 것이고(재산과 가족수 비례 보험료는 삭제), 나머지 가구원 가운데 농업노동 등을 통한 별도의 농외소득이 있을 경우에 한해서 따로 표준보수월액 등급에 따른 보험료 부과를 하는 것이 적합하다고 본다.

이 밖에 의료기관이나 인력의 대도시 편중 문제나, 보험자조직 운영의 민주화문제 등에 대해서는 별다른 이견이 없을 듯하다. 정부에서는 보건 의료기관의 지역간 불균형 문제에 대처해서 민간의료기관의 농촌 유치나 보건소와 보건지소 등의 기존 공공의료기관의 기능강화 등을 추진해 왔으나 이 역시 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다.²⁶⁾ 의료의 사회적 성격에 대한 인식을 넓히고, 의료자본에 대한 국가의 개입과 통제가 확대되어야 할 것이며, 농민 스스로 80년대 말에 있었던 의료보험제도 시정운동에서 보여준 바대로 적극적인 참여를 할 수 있을 때 이러한 문제의 해결에 실마리가 마련될 것이다.

둘째, 의료보호제도는 보정의 여지가 없는가? 이것은 저소득자를 위한 의료보장제도로서 충실한 요건을 갖추고 있는가?

이 질문에 대한 대답도 대체로 명료하겠다. 앞서의 생활보호제도가 갖는 문제를 대부분 재현할 것이기 때문이다. 한편으로는 의료보호제도의 시행

25) 이준희, "농민 수탈하는 농촌의료보험", 말, 1991.5.

26) 김연명, "농촌복지정책의 현실과 과제", 농민과 사회, p.176

과정에서 드러나는 보호대상자의 낙인문제라든지 의료의 질저하 혹은 진료 기피 문제 등을 들어서 이것을 의료보험에 통합하자는 견해도 있으나,²⁷⁾ 이러한 현상은 제도자체의 문제라기 보다는 의료자본의 속성과 국가의 보상금 지급의 지연 등과 같은 다른 문제에서 비롯된 것이기 때문에 그러한 골격에 대해서는 크게 문제시할 것이 아니라고 본다.

셋째, 농업재해에 대한 보상제도의 적절한 형태는 무엇인가? 기존의 산업재해보상보험 제도에 포함시키는 방법과 연금제도의 일환으로 하는 방법 혹은 기타의 다른 방법간의 차이점과 각각의 현실적합성은 또 어떠한가?

이 문제에 대한 활발한 논쟁은 보이지 않고 있는 바, 앞서서도 밝혔듯이 일단은 기존 산업재해보상보험의 적용범위를 농어업부문에까지 확대하되, 재해상황에 대한 정확한 조사의 선행을 조건으로 해서, 정부의 보험료 단독부담 혹은 농민과의 공동부담 형태로 시작할 수 있을 것이라고 본다.

넷째, 현행 '농어촌발전종합대책'은 의료보장과 관련하여 어떠한 의미나 문제점을 지니고 있는가?

이 부문에 대한 뚜렷한 정책대안은 보이지 않는다. 다만, 89년 4월에 제정한 '농어촌발전 특별조치법'에 따라 시행되는 '농어촌 정주생활권 개발' 계획에 따라 이른바 '농어촌 생활환경을 중소도시수준으로 개선하고 쾌적한 생활환경을 조성'하는 사업을 지방자치단체의 주관으로 추진할 계획을 갖고 있는 정도이다. 이것도 '정부의 재정형편' 등을 고려하여 1990-2000년의 1단계와 2001년 이후의 2단계로 구분하여 1단계는 일부 중심마을 중심으로 추진할 계획이라서²⁸⁾ 의료보장과 관련한 종합대책으로서의 의미는 미약하다 하겠다.

VI. 맺는 글

지금까지 한국의 농민복지가 안고 있는 문제와 그것을 지양해 나가기 위한 실천적 과제를 중심으로 몇 가지 제한된 논의를 해 보았다.

아쉬운 점이려면, 사회복지의 주요 영역이라 할 사회복지 서비스, 주택, 교육 등의 문제를 포함해서 좀 더 포괄적으로 다루지 못했던 점과, 문제의

27) 위의 논문, pp.177-179.

28) 농어촌진흥공사, 농어촌진흥, 제4집, 1991.

성격 및 실천적 과제를 제시하는 과정에서 제국주의적 외세와 외국의 거대 자본이 미치는 영향과 그 극복방향에 관한 관련된 사항을 건드리지 못했던 점, 그리고 개별 프로그램이 나아가야 할 방향에 대한 연구자의 견해를 분명히 제시하지 못하고 문제제기적 성격에 머물렀던 점 등을 들 수 있겠다.

소득 및 의료 문제에 초점을 두고 그 현황과 과제에 관해 다루어 본 앞에서 논의의 요약반복하는 것은 피하고, 이 글에서 농민복지 문제를 인식하고 실천적 과제를 설정함에 있어서 기본적으로 강조되어야 할 것으로 보았던 점들만을 요약적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지정책의 형성은 잠재적 및 현재적 수혜자 집단과 정책결정의 헤게모니를 쥐고 있는 집단간의 정치적 역관계의 산물이다.

둘째, 한국의 현대적 농업문제의 배경은, 한국의 자본주의가 전개되는 과정에서 농업부문이 타율적으로 처하게 된 위치와 강력한 국가에 의한 억압적 통제 속에서 농민이 상대적으로 열세일 수밖에 없었던 역사적 경험에서 찾을 수 있다. 농민복지가 취약하게 된 이유들 가운데 하나도 이처럼 농민이 영향력 있는 정치세력으로 역할하지 못해 왔던 때문이라고 볼 수 있다.

셋째, 따라서 앞으로의 한국 농민복지의 전개방향과 성격은 농민이 자신들의 이익관철과 생존권 확보를 위해 어떻게 주체세력으로 성장하고 역할하느냐에 달려 있다. 사실 지금까지 농민이 정치적 세력으로서의 가능성을 확인할 수 있었던 것은 극히 최근의 일이다.²⁹⁾ 그러나, 농민의 생존권에 대한 요구는 당연히 그것에 밀착하고 있는 사회복지의 문제에 대한 관심으로 연결될 수 밖에 없다. 의료보험제도가 농어촌지역에 확대된 직후부터 그랬듯이, 구체적인 제도에 대한 농민들의 이해표명과 조직적 싸움이 적극적일 때 제도는 좀 더 그들의 현실과 이해에 접근할 수 있을 것이다.

29) 이 내용에 대해서는 다음의 자료들이 잘 정리하고 있다. 김연명, "한국의료보험제도의 발달 및 형태규정요인에 관한 연구", 보건과사회연구회, 한국의료보장연구, 청년세대, 1989. ; 고경심, "농어촌 의료보험 시정운동에 대한 평가", 보건과사회연구회, 위의 책.

참 고 문 헌

- 김정기. "제삼세계 사회복지 제도발달 연구를 위한 시론", 경남대 사회과학 연구소, 사회과학연구, 제3집, 1991.
- 김병태. "농업구조개선과 농지정책", 농업정책연구, 제15권, 제2호, 1988.12.
- 김연명. "농촌복지정책의 현실과 과제", 한국농어촌사회연구소, 농민과 사회, 1991년 여름호.
- 김종채. "80년대 농민운동의 전개과정", 한국농어촌사회연구소, 농어촌사회, 통권 10 호, 1990 여름.
- 김종섭. "사회운동분석의 대안적 접근방법", 사회학연구, 서울: 사회학연구소, 1985.
- 김진균 외. 한국사회론, 서울 : 한울, 1990.
- 김철수. "농촌해체 노리는 농어촌진흥공사", 말, 1991년 2월.
- 김홍상 외. 한국 자본주의와 농업문제, 서울 : 아침, 1986.
- 농어촌진흥공사. 농어촌진흥, 제4집, 1991.
- 박광서. "한국의 경제발전과 소농농업에 관한 연구", 연세대학교 박사학위 논문, 1990.
- 박현채. "한국 경제발전의 현단계와 농업·농민문제", 농업정책연구, 제15 권, 제2호, 1988.12.
- 보건과사회연구회. 한국 의료보장 연구, 서울 : 청년세대, 1989.
- 신연관. "전국농민회총연맹 결성의 의의와 과제", 농어촌사회, 한국농어촌 사회연구소, 통권 10호, 1990 여름.
- 양우진 외. 한국자본주의 분석, 서울 : 일빛, 1991.
- 원석조. "농어촌 지역의료보험의 비판적 고찰", 한국사회복지학, 한국사회 복지학회, 통권 제12호, 1988.
- 이영대. "농촌 공적부조제도의 현황과 개선방안", 사회정책연구, 한국복지 정책연구소, 제12집, 1990.
- 이일영. "현단계 한국농업의 정세", 농어촌사회, 한국농어촌사회연구소, 통 권 10호, 1990 여름.

- 이준희. "농민 수탈하는 농촌의료보험". 말, 1991. 5.
- 이질현. "농업부문의 비성장과 농촌사회의 저발전", 현대사회, 현대사회연구소, 제31호, 1988.
- 이호철. 산업화와 농업경제, 서울 : 한길사, 1991.
- 장상환. "농업위기와 농업발전의 방향", 한국농어촌사회연구소, 농민과 사회, 1991년 여름호.
- 장재우. "농업발전과 농촌공업화론", 농업정책연구, 제15권, 제2호, 1988. 12.
- 정명채. "농어민 노령보장을 위한 공적연금제도의 연구", 한국사회보장학회, 사회보장연구, 제4권, 1988.
- _____. "농어촌복지의 현황과 과제", 농업정책 연구, 제15권, 제2호, 1988. 12.
- 조영탁. "농업구조조정정책의 문제점", 한국농어촌사회연구소, 농민과 사회, 1991년 여름호.
- 한국기독교사회문제연구원. 지방자치와 지역운동, 서울 : 민중사, 1988.
- 한국농어촌사회연구소 편. 한국농업의 위기와 재편방향, 서울 : 창작과비평사, 1991.
- _____. 농업농촌 동향, 1990.
- _____. 한국농업문제의 이해, 서울 : 한길사, 1990.
- 한국농어촌사회연구소·한국가톨릭농민회. 지역사회 지배구조와 농민, 서울 : 연구사, 1990.
- 한국농업의 장래를 연구하는 모임. 한국농업 이길로 가야 한다, 올봄출판사, 1991.
- 한국농촌사회학회. 농촌사회, 창간호, 1991.
- 한국사회연구회. 현대 한국의 농업문제와 노동운동, 서울 : 문학과지성사, 1990.
- 홍동식. "한국 농민운동의 동향과 실태 연구", 성곡학술문화재단, 성곡논총, 제20집, 1989.
- 홍동식·백승기. "한국 농촌개발정책의 복지효과에 관한 연구", 현대사회연구소, 현대사회, 제32호, 1988.